

な拡充や、他法他施策も含めた適切なソーシャルワークの実施を含む就労アクセス確保等のための職業紹介・訓練・教育等の展開が、国に対して規範的に義務付けられる（新法 3 条の 2③参照）。このことは、先に述べたように自立助長目的の経済的自立にかかる側面を、積極的な意味で評価し直すことにもなる〔石橋（2001）〕。

法 4 条については、権利義務の個人単位化との関連で、扶養義務の範囲（2 項）をどこまで考えるかが問題となる。この点につき私見では、基本的に生活保持義務の範囲にとどめるべきと思われる。ただしその前提として、資産・能力の活用とも関連して、相続との調整（たとえば、持ち家に居住していた保護受給者が死亡した場合を想定した、受給者と政府との契約による保護費相当額の貸付制度）について検討すべきである。他方、権利義務の個人単位化と当然に衝突するものではなく、また生活保護は現実の困窮状態に着目した保障を行うものであるとの性格から、世帯単位の原則（法 10 条）は基本的に合理的である。

## （2）給付の性格とあるべき保障態様

最低生活保障と自立助長は、生活保護法のみならず、社会保障その他の関連施策全体を通じてその実現が図られねばならない。社会保障の根本目的である「個人的自由」の確保も、年金・医療・福祉など狭義の社会保障に限定されない幅広い視角から多面的総合的に図られる必要がある。このことを踏まえて、他法他施策との関連も念頭におき、生活保護法上の各給付のあり方につき論じておきたい。

生活保護法にいう「保護」としては、金銭及び現物による給付または貸与が予定されており（法 6 条）、現実に重要な役割を果たしているケースワークは、給付内容として明示されておらず単なる事実行為にとどまる。このことから、ソーシャルワークを含む福祉扶助を法定化すべきとの主張もみられる〔阿部（2001）〕。しかし、こうしたケースワークを通じた相談援助サービスなどの提供は、金銭及び現物（物品・医療・介護）給付のような実体的な最低生活保障そのものでなく、自立助長と直結した手続保障的な性格をもつこと、それゆえ定量的な水準の保障という考え方に馴染み難いことから、現在列挙されている各給付と同列の取り扱いが難しい（法 11 条）。

憲法 25 条 1 項により保障される「健康で文化的な最低限度の生活」の内容については、保障を必要とするニーズの性格に応じて、金銭給付と、医療・介護といった非金銭的なサービス給付に類型化できる。後者はサービス供給主体の存在を不可欠とし、金銭給付によりサービス給付に対するニーズも当然に充足されるとはいえないからである。日常生活支援としての性格をもつ介護サービスは、重複する部分はあるものの、医学的観点から行われる医療サービスとは性格を異にし、独自の保障を必要とする。介護扶助が新設されたとはいえ、支給限度額のある介護保険を補完するものではないこと、第 1 号被保険者について現物給付が保障されているわけではないことから、介護保険・介護扶助を中核とする現行介護保障法制は、憲法 25 条 1 項の規範内容を充足していないと評価される〔菊池（2000）〕。支援費制度導入後の障害者福祉サービス法制についても同様に不十分な保障状況にある。他方、医療保障については、「個人的自由」の尊重に対して求められる「生き方の選択の幅

の平等」を確保するためには実質的に平等な医療サービスへのアクセス保障がなされる必要があることから、医療保険と別建てで特定療養費の適用がないなど給付水準に格差があり、手続面でも給付に至るまでのアクセスに差異のある現在の仕組みを改め〔石田〔2001〕〕、介護保険第1号被保険者と同様、医療保険（さしあたり現行法上は国民健康保険）に加入し、保険料及び一部負担金相当分を生活保護法から支給する方式に改めるべきである。

関連して、生活扶助における各種加算は、サービスの実質的保障との観点から、今般段階的に廃止される高齢加算にとどまらず、他の類型も含め、むしろ可能な限りで現物給付に振替え、他法他施策を含めた当該サービス提供体制の充実を目指す方向性が妥当である。

最近、住居保障に関心が寄せられ、住宅扶助単給の必要性などが主張される（八代〔2003〕など）。筆者は、少なくとも法体系論としては住居保障を独自に立てる必要はなく、所得保障に含めれば足りると考えてきた。医療及び介護サービス保障と異なり、住宅そのものを現物で支給されるべき権利が保障されるとは考えにくく、また憲法22条1項で居住・移転の自由が保障されているように、住居の選定は本来個人の選択に委ねられるべきだからである。ただし、昨今のホームレス問題が示唆するように、「衣食」足りてもわが国の住宅事情からして住居にはまとまった費用を要することから生活の維持に困難をきたす場合が少なくないこと、自立助長目的からすれば施設ではなく在宅での生活を望む本人の意思が極力尊重されるべきことから、住宅扶助の単給を緩やかに認めるべきである（法11条2項）。

教育扶助及び生業扶助は、最低生活保障の一内容との側面もあるが、むしろ自立助長目的との関連を重視した性格づけが必要である。教育扶助については、単に高校就学が事実上最低生活の内容として一般に受け止められているというだけでなく、生まれた境遇に左右される子どもに対する「生き方の選択の幅の平等」の確保という視角からも、義務教育水準と連動させる必然性はなく、高校修了までを対象に含めるべきである。

生業扶助については、経済的自立生活に直結した給付であり、稼働能力ある対象者については（法17条但書）、他の金銭給付や現物給付と相俟って自立助長に資するものである。ただし生活保護法は、ホームレス等の経済的自立に向けた本格的な制度的対応を行ってこなかった。もちろん、雇用保険をはじめとする他法他施策で対応すれば、生活保護法の補足的性格からして問題ないともいえる。しかし、従来わが国労働市場法制も、主として短期の失業を想定し、長期失業について実効的な施策を講じてこなかった。また長期生活保護受給者などの場合、通常の雇用政策的対応にとどまらず、社会生活への復帰といった社会福祉的視点も踏まえた長期的包括的な自立支援策がとられる必要があるし〔菊池（2002b）〕、労働市場への全面復帰にまで至らないが残存稼働能力を最大限利用しつつ保護を受給することも、法目的からは望ましいあり方といえる。その意味では、生業を「専ら生計の維持のみを目的として営まれることを建前とする小規模な事業」〔小山（1991）〕と狭く理解すべきではなく、保護受給者の「就業扶助」として文言も改め、他法他施策との重複に留意しながらも、技能習得（職業訓練）費、就職支度費（当面の生活費・住居費の手当てを含む）を現行水準よりも格段に充実することが望まれる。また母子世帯について

は、母親の家庭内での児童養育への専念が社会規範として確立していた時代と異なり、有子・無子を問わず女性の就労がいつそう進むとすれば、母親の就労を前提とした上で、所得保障を手厚く図るよりもむしろ職業教育の充実や保育サービスの実効的確保を、世帯の経済的自立を確保するための前提として図る必要がある。

### (3) 法律の名称変更

以上と併せて法律の名称および基本的文言の修正を提案したい。本稿の立場からすれば、国家が国民の生活を「保護」という発想自体、前時代的でパターナリスティックな趣がある。個人の自立ないし自律を基盤に据えるのであれば、「基礎的生活の保障により国民の自立した生活を支援するための法律（基礎的生活保障法）」といった名称とすべきであろう。金銭・現物給付にかかる部分は扶助ないし給付、ソーシャルワークにかかる部分は援助ないし支援といった文言で整理することが可能と思われる。

## IV アメリカ福祉改革とハンドラーの視角

### 1 アメリカ福祉改革

「我々の知っている福祉の終焉 (Ending Welfare as We Know It)」との旗印の下、クリントン政権下の 1996 年個人責任就労機会調整法 (PRWORA) による「福祉改革」により、アメリカの貧困母子世帯を主な支給対象とする公的扶助プログラムは、従来の AFDC (Aid to Families with Dependent Children) から TANF (Temporary Assistance for Needy Families) へ名称を変えた。内容的にも、従来の連邦マッチング補助金プログラムからブロック補助金化し、各州の広範な裁量に委ねられたほか、原則として 1 受給期間につき 2 年、生涯につき 5 年 (受給者の 20% までの例外を除く) という受給期間の制限が付され、権原ないし資格 (entitlement) プログラムとしての性格を失うなど、抜本的な改革であった [後藤 (2000)]。法的視点からは、非「資格」化により生存権的な最低所得保障の理念が否定されたことで、重要な意味をもつものであった。

アメリカで貧困線を下回る収入の者の人口は、2002 年現在 3460 万人で、貧困率は 12.1% に上っている [U.S. Census Bureau(2003)]。この数字は、1990 年代半ば以降減少傾向にあったものの、景気が後退した 2001 年以降増加に転じた<sup>7</sup>。こうした状況下、貧困人口の相当割合を占める AFDC および TANF の受給世帯数及び受給者数は、1996 年 8 月の 441 万世帯・1224 万人から、2001 年 9 月には 210 万世帯・534 万人と、52.3%・56.4%もの減少となった<sup>8</sup>。減少傾向は 1996 年改革が州レベルで実施される以前からみられ [Klerman et.al(2003)]、連邦政府による特例許可 (waiver) を受けた州レベルでの改革の進展が窺われる。経済状況の好転や、強力な就労インセンティブを提供する EITC (勤労所得税額控除) が受給者の減少に影響を及ぼしているとの見方も強い。ただし 96 年改革実施以降の減少が、同改革の影響を一定程度受けたものであることもまた一般的な評価のようである。

### 2 包摂 (インクルージョン) のパラドックス

アメリカ福祉改革をめぐる膨大な研究の中で、本稿で取り上げるハンドラーは、ロー・スクールで教鞭をとる実定法学者でありながら、きわめて広い裾野をもつ議論を展開して

いる点が特徴的である。彼は既に 1970 年代以降、権利論に射程を置きつつ行政法学・法哲学・法社会学的視角から、「共同的意思決定 (cooperative decision-making)」モデルなど、アメリカの福祉・教育制度を題材にして、行政裁量の統制のあり方などを論じてきた [Handler (1979) (1986) (1990)]<sup>9</sup>。1990 年代以降、彼は福祉改革に関する政府の対応に批判的な立場から多くの著書・論文を著している [Handler (1995), Handler & Hasenfeld (1997), Handler (2004)]。

本稿でその議論の全貌を紹介する余裕はないので別稿に委ね、以下では新著 *The Paradox of Inclusion: Social Citizenship and Workfare in the United States and Western Europe* (2004) につき、本稿に関連する一部の論点のみを紹介しておきたい。

同書の主たる考察対象は、アメリカにおけるウェルフェア（主として貧困母子世帯を対象とする AFDC および TANF）とワークフェア（主として長期失業者や片親など「社会的排除 (social exclusion)」がなされているグループを対象とする積極的労働市場政策）におかれ、その議論は福祉国家の諸制度に広がりをもち、疾病・障害・老齢・失業といったリスクの軽減を意図する社会的シティズンシップの観念をめぐって展開される。

同書の要点として、本稿との関連で以下の 4 点を簡潔に紹介しておく。

第 1 に、ワークフェアの義務を通じての包摂 (inclusion) が矛盾を秘めているという点である。積極的なワークフェアプログラムの実施にあたっては、地方政府レベルの現場のワーカーに広い裁量的決定の余地が生じ、そこではクライアントの画一的類型化と、低技能・教育不足・健康問題・言語など（これらはしばしば重複する）により適職を見つけ難い処遇困難者の忌避という意味での選別化 (クリーミング) による新たな排除が生じざるを得ない。その背景には、現場のワーカーにおける膨大な事務量、ワークフェアに関する専門的知識の欠如などがある。

第 2 に、社会的シティズンシップ論は本来、社会的市民である人々は社会的権利を獲得する、あるいは市民は平等な配慮に対する権利を有するという意味で、資格 (entitlement) の観念を含むものであったのに対し、最近の議論は、契約の観念から捉えられているという点である。それは、実定法的な意味での契約とは異なり、シティズンシップの道徳的義務に基づく一種の社会契約であり、福祉受給者は当該契約上の義務（就労のみならず、アメリカの文脈では家族や社会生活上の行為も含む）を負う。

第 3 に、こうした意味での契約の存在を前提としたうえで、これに基づきクライアントが教育・訓練・就労機会に対する権利を有し（反面クライアントは当該オファーを受け入れる義務を負う）、ソーシャルサービスワーカーが当該権利を実現する義務を負うがゆえに、クライアントのエンパワーメントが図られるという最近の議論に疑義を呈する。たしかにこの議論は、物質的資源に焦点をあてた平等という静的な観念から、権限 (power) とエンパワーメントに焦点をあてた、より動的な観念へのシフトを含意している。しかし、ワーカーが所属するエージェンシーの要求をもっともよく満たし得るアクティブなクライアントならまだしも、社会的歴史的に織り成された文脈の中で、不服を申し立てる権限を資源

不足の観点から事実上行使できないどころか、自らの欲求や不満をそもそも概念化できないクライアントの場合、クライアントとワーカーの水平的な権利義務関係を前提としてエンパワーメントを図ることは困難である。

第4に、以上から、ワーカーとクライアントの間の権限の不均衡を是正するため、2点を提案する。第1に、効率的かつ正確な事務の遂行をめざす金銭給付と、専門職的・個別裁量的な決定を行うサービス（ワークフェアにかかる雇用サービスエージェンシー）との事務組織の分離を図る。後者は、福祉受給者に限定せず全ての者に開かれたものとすべきで、職業訓練等にとどまらず保育・医療・ソーシャルサービスなど、雇用後のサポートまで含めた射程をもたねばならない。また世間一般による「怠惰な貧困者」というレッテルと異なり、現実には大多数のクライアントが勤労倫理をその内に内在化しているとの実証分析を前提として、サンクシヨンの行使も極力避けねばならない。第2に、労働市場が十分な数の職を提供するとの仮定は非現実的であるとして、スティグマ化と排除に至るのを防ぐための普遍的なベーシックインカムを保障する。これらにより、ワーカーとクライアントの関係は上下関係ではなく真の意味で対等関係となり、社会的シティズンシップは契約から地位（社会のフルメンバーシップをあらわす権利と義務の束）へと立ち戻ることになる。

#### V わが国への示唆

ハンドラーの議論の射程は、行政法学・法哲学・法社会学のほか、新著ではマーシャル、ミード、エスピン＝アンデルセン、ロザンバロンなどの社会的シティズンシップ論ないし比較福祉国家論をはじめとして、実に広範に及んでいる。こうした取り組みは、合衆国憲法に福祉権にかかる明文規定がない中で、1960年代から70年代初期にかけてアメリカ連邦最高裁判所が一定の積極的立場を示したものの、それ以後消極的立場に転じ、今日に至っている状況下、実体法上の福祉権の構築とは別角度から何とかして福祉受給にかかる規範的な基盤を確立しようとする法学者の理論的営為と評価できる。翻ってわが国の理論状況を省みた場合、憲法25条による生存権保障をいわば所与のものとして捉え、それ自体のメタ理論的な基礎付けを十分行ってこなかった反省が、改めて浮き彫りになる。

アメリカ公的扶助改革をめぐる議論を参照する際、彼我の問題状況の差異を念頭におく必要がある。アメリカで福祉改革が論じられる背景には、人種問題とも絡んで長年におわたって社会的に構造化されたアンダークラス（ヨーロッパにいう被排除者）への対応の問題がある。国家の対応も、退役軍人・障害者・高齢者などの「保護に値する貧困者（the deserving poor）」への主として連邦レベルでのカテゴリーカル扶助とは異なり、母子家庭とそれを取り巻く稼働能力ある男子や、ホームレスなどの「保護に値しない貧困者（the undeserving poor）」については、州及び地方政府レベルでの対応にとどまってきた。そうした状況下、後者のカテゴリーに対する就労優先（work first）戦略の行き過ぎと、最低生活保障（「資格」化）の必要性が論じられている。

これに対しわが国では、最近、所得格差の拡大や階層の固定化などが指摘されるとはいえ、少なくともアメリカほど世代継承的に深く構造化された社会問題とまでは考えられな

い。課題の相当部分は、加算制度も含めた生活保護基準のあり方や運営方法のあり方など、制度上の問題として対処可能とも考えられる。またわが国は最低生活保障にかかる憲法上の根拠規定を有し、その趣旨を具現化した包括的な公的扶助制度が存在する。

アメリカの例からも危惧されるように、自立助長には、生活困窮に陥った原因を個人の責任に帰し政府は関与しないとの消極的側面があることを否定できない。しかし上記のわが国の保障状況に鑑みれば、社会的弱者をパターンリスティックに保護されるべき客体にとどめおくのではなく、その主体性を尊重する立場から、自立助長の積極的側面に焦点を当てる必要があると思われる。Ⅲ 2 の議論もこうした見地から行ったものである。

私見では、社会保障制度の策定・運用にかかる規範的な指針として、個人による「貢献」が求められ、稼働能力に応じた社会的「貢献」（自立に向けた努力と社会への積極的コミットメント）の必要性が導かれる。この点、ハンドラーの議論で俎上に乗せられるクライアントとワーカーないしエージェンシーとの間での権利義務関係の擬制にかかる社会契約的な捉え方と共通性を有する。ただし先に述べたように、ここでの個人の「貢献」とは、稼働能力ある対象者の場合、職業訓練や公共サービス就労といった比較的明確な「債務」履行的活動を意味するのに対し、稼働能力のない対象者の場合、サービス提供関係における当事者間の関係性の構築に向けた関与・協力といった意味での無形の活動をも含む点で、より抽象度の高い双務的関係の擬制といえる。

こうした捉え方は、従来垂直ないし上下関係として捉えがちであった対象者とワーカーないし実施機関の関係を、より水平ないし対等関係として捉えることにつながり、ひいては実定法上、当事者間の権利義務を規律する規定のあり方にまで影響を及ぼし得る。具体的には、①受給者は「貢献」の具現化としての一定の責務を当然に負い（法 60 ないし 63 条）、②実施機関は必要な指導指示などの権限をもつ（法 27 条 1 項、62 条 1 項）。また③実施機関は自立助長に向けた積極的なソーシャルワーク（法 27 条の 2）や就業支援を行う責務を負い、④対象者はその受給権の実効的確保のための手続的保障を確保される（法 56 条、62 項 4 項、64 ないし 69 条）。これらは場合により、相互に相反する要請を含むものであるが、制度論としては、①につき、法 60 条において（新法 3 条の 2②と別個に）、能力に応じて勤労その他自立に向けた活動に従事すべきことを明定し、③につき、現在の法 27 条の 2 のような権限付与規定ではなく、要保護者からの求めの有無を問わず相談及び助言を行うべき義務を実施機関に課し、ソーシャルワークを法律上明確に位置づけるべきである。法 27 条の 2 は、本来 26 条及び 27 条の前に置かれるべきであろう。②については、国家による強制の契機への慎重な対応が求められることから、法 27 条 2 項、3 項、30 条 2 項のように受給者の自由を尊重する旨の規定は当然の趣旨を定めたもので重要である。法 62 条 3 項の停止・廃止権限については、法 56 条の一般的な不利益変更禁止規定とは別個に、権限発動のための要件裁量を羈束する趣旨の文言（たとえば、「指示等に従う義務に正当な理由なく違反し、今後とも従う見込みがないと認められる場合」）をおくべきである。サンクションに対する謙抑的な法の態度は、当事者関係をできるだけ水平的に捉えるために不可欠

である。④については、法 62 条 5 項での行政手続法の適用除外との関連で、同 4 項の規定を整備する必要もあろう。ただし当事者関係を水平的に捉えるとしても、最後の砦たる生活保護法の性格上、職権保護の必要性は軽視すべきでない（法 25 条）。

わが国でもワーカーの専門職性の低さは問題であり、社会福祉主事の任用資格・教育研修など改善が求められるものの、末端行政組織における恣意的な裁量権行使の問題は、アメリカほど深刻な根本問題ではないと考えられる。したがって金銭給付とサービス実施にかかる事務組織の分担まで必要とは思われない。ただし、サンクションと結びついた権威的なソーシャルワークを極力回避するため上記のような規定の整備を行うべきであるし、保護実施機関と他の福祉サービス担当機関や雇用関連部局との有機的連携を義務付ける規定も置くべきであろう。

## VI むすびにかえて

戦後復興のさなか、最低生活の保障こそが社会保障をめぐる喫緊の全国民的政策課題であった新生活保護法制定時と異なり、年金・医療・福祉制度が充実し「すこやかで安心できる生活」（1993 年社会保障制度審議会社会保障将来像委員会第 1 次報告）が社会保障の目的とされるに至ったわが国では、生活保護法の目的・機能・他法他施策との関連での位置づけなどにおいて、今日の実情にあった見直しの作業が不可避である。それなくして、社会保障構造改革の第一幕は完結しない（戦後は終わらない）といって過言ではない。

本稿で、私見からみた生活保護法の法目的や基本原理の再構成、給付の性格の相違に応じた保障のあり方、アメリカの議論にも示唆を得た水平的な公的扶助法制の枠組みから必要とされる規定の見直しなどにつき、一定程度明らかにできたとすれば、本稿のささやかな目的は一応達成されたといえる。

ハンドラーの議論について、本稿で紹介し消化し得たのはそのごく一端である。他にも多くの示唆に富む内容を有しているので、別稿でより詳しく取り上げる機会をもちたい。

（きくちよしみ 早稲田大学教授、カリフォルニア大学ロサンゼルス校客員研究員）

（本稿の執筆にあたっては、UCLA School of Law の Professor Joel F. Handler より、新著の草稿を含む多くの資料を頂戴し、本稿執筆当時未出版の同著の内容紹介に同意していただき、また同著の内容にかかる筆者の質問にも丁寧に答えていただくなど、大変お世話になった。記して深甚の謝意を表したい。）

### 《参考文献》

California Budget Project (2003) Making Ends Meet: How Much Does It Cost to Raise a Family in California, California Budget Project

Linsey, Dunkun (2004) The Welfare of Children, 2<sup>nd</sup> ed. (New York, NY: Oxford Univ. Press)

Handler, Joel F. (1979) Protecting the Social Service Client (New York: Academic Press)

Handler, Joel F. (1986) The Conditions of Discretion: Autonomy, Community, Bureaucracy (New York: Russell Sage Foundation)

- Handler, Joel F. (1990) *Law and the Search for Community* (Philadelphia: Univ. of Penn. Press)
- Handler, Joel F. (1995) *The Poverty of Welfare Reform* (New Haven, Conn.: Yale Univ. Press)
- Handler, Joel F. & Hasenfeld, Yeheskel (1997) *We the Poor People: Work, Poverty & Welfare* (New Haven, Conn.: Yale Univ. Press)
- Handler, Joel F. (2004) *The Paradox of Inclusion: Social Citizenship and Workfare in the United States and Western Europe* (Cambridge Univ. Press)
- Klerman, Jacob A., et.al (2003) *Welfare Reform in California* (Santa Monica, CA: RAND)
- U.S. Census Bureau (2003), *Poverty in the United States: 2002*, U.S. Census Bureau
- 阿部和光 (2001) 「公的扶助法における権利と法の構造」日本社会保障法学会編『講座社会保障法第5巻 住居保障法・公的扶助法』法律文化社
- アマルティア・セン (池本幸生ほか訳) (1999) 『不平等の再検討』岩波書店
- 石田道彦 (2001) 「医療・介護と最低生活保障」『講座社会保障法第5巻 住居保障法・公的扶助法』
- 石橋敏郎 (2001) 「資産・能力活用と公的扶助」『講座社会保障法第5巻 住居保障法・公的扶助法』
- 菊池馨実 (2000) 『社会保障の法理念』有斐閣
- 菊池馨実 (2001) 「社会保障の法理念」『法学教室』253号
- 菊池馨実 (2002a) 「企業年金のあり方と社会保障の方向性」『日本労働研究雑誌』504号
- 菊池馨実 (2002b) 「最低生活保障のあり方と公的扶助の役割——主として所得保障の側面から」『週刊社会保障』2195号
- 菊池馨実 (2002c) 「育児支援と社会保障——法的側面からの検討 (上) (下)」『社会保険旬報』2144号、2145号
- 菊池馨実 (2003a) 「社会保障法理論の系譜と展開可能性」『民商法雑誌』127巻4=5号
- 菊池馨実 (2003b) 「医療保障制度の方向性——医療保険改革のあり方を中心に (上) (下)」『社会保険旬報』2174号、2175号
- 菊池馨実 (2004) 「欧米各国の年金改革の動向と老齢所得保障システムのあり方 (1) - (3)」『週刊社会保障』2271号、2272号、2273号
- 後藤玲子 (2000) 「公的扶助」藤田伍一・塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障⑦アメリカ』東京大学出版会
- 後藤玲子 (2002) 『正義の経済哲学』東洋経済新報社
- 後藤玲子 (2003) 「多元的民主主義と公共性——J・ロールズとA・K・センのパーспекティブ」山口定ほか編『新しい公共性』有斐閣
- 小山新次郎 (1991) 『改訂増補 生活保護法の解釈と運用 (復刻版)』全国社会福祉協議会



塩野谷祐一 (1997) 「社会保障と道德原理」『季刊社会保障研究』32 卷 4 号

塩野谷祐一 (2003) 「これからの社会保障のあり方」『経営協』227 号

鈴木興太郎・後藤玲子 (2001) 『アマルティア・セン——経済学と倫理学』実教出版

堤修三 (2003) 「(講義) 市民による社会保障と社会保障法学の役割」『社会保険旬報』2181 号

広井良典 (1999) 『日本の社会保障』岩波書店

八代尚宏 (2003) 『規制改革——「法と経済学」からの提言』有斐閣

---

1 セン研究者に倣えば、「福祉的自由」という呼称が適切であろう。ただし、わが国の実定法制度において用いられる「福祉」概念や、従来の「福祉」イメージとの混同を避けるために、筆者はこれを意識的に用いてこなかった。広井 (1999) によれば、「潜在的自由」の語があげられている。

2 現在では、所得代替率を現行水準よりも全体的に下げたうえで、所得再分配効果を強く備えた一階建ての報酬比例年金であれば正当化できると考えている。菊池 (2004) 参照。

3 最高裁大法廷判決昭和 57 年 7 月 7 日民集 36 卷 7 号 1235 頁 (堀木訴訟)。

4 自立助長を目的として含めた趣旨として、『人をして人たるに値する存在』たらしめるには単にその最低生活を維持させるというだけでは十分でない。凡そ人はすべてその中に何等かの自主独立の意味において可能性を包蔵している。この内容的可能性を発見し、これを助長育成し、而して、その人をしてその能力に相応しい状態において社会生活に適応させることこそ、真実の意味において生存権を保障する所以である。」とされている。小山 (1991) 93 頁。

5 最高裁大法廷判決昭和 42 年 5 月 24 日民集 21 卷 5 号 1043 頁 (朝日訴訟)。注 3 参照。

6 秋田地裁平成 5 年 4 月 23 日判決行集 44 卷 4=5 号 325 頁 (預貯金の保有)、福岡地裁平成 10 年 5 月 26 日判決判タ 1678 号 72 頁 (自動車の借用使用)、福岡高裁平成 10 年 10 月 9 日判決判時 1690 号 42 頁 (学資保険の保有)、最高裁平成 13 年 2 月 13 日判決賃社 1294 号 21 頁 (稼働能力の活用)。

7 ただし従来から、貧困線自体の水準の低さが指摘されており [California Budget Project(2003)]、低い生活水準にとどまる国民の数はさらに多い。

8 <http://www.acf.hhs.gov/news/stats/afdc.htm>

9 [菊池 (2000)] 90-93 頁で、ハンドラーの共同的意思決定モデルを中心とした議論を要約している。

### Ⅲ. 研究成果の刊行に関する一覧表

## 研究成果の刊行に関する一覧表 (2003 年度)

### 書籍

- 後藤玲子(共編著)『福祉の公共哲学』、東大出版会、324 頁、2004 年 1 月 (塩野谷祐一・鈴木興太郎との編著)
- 後藤玲子「社会保障と福祉国家のゆくえ」川本隆史編、『応用倫理学講義 4 経済』、岩波書店、近刊。
- 後藤玲子・阿部彩 (共著)「アメリカ合衆国」、仲村優一・阿部志朗・一番が瀬康子編『世界の社会福祉年鑑 2003』、旬報社、pp. 233-269、2003 年 11 月、pp. 283-320、2002 年 12 月、p. 269-316、2001 年 12 月
- 八田達夫『日本再生に「痛み」はいらない』東洋経済新報社、2003 年 11 月 20 日 (岩田規久男と共著)

### 雑誌

- Gotoh, Reiko “Well-Being Freedom and The Possibility of Public-Provision Unit in Global Context,” *Ethics and Economics*, forthcoming.
- 後藤玲子「ニーズ基底の相互提供システムの構想」、斉藤純一編『シリーズ 福祉国家の行方 第 5 巻』、ミネルヴァ書房、2004 年 3 月刊行。
- 後藤玲子「アマルティア・セン 個人の主体性と社会性・公共性のバランス」『人間会議』宣伝会議、2003 冬号、pp.30-34
- 後藤玲子・阿部彩・橋本俊詔・八田達夫・埋橋孝文・菊池馨実・勝又幸子「現代社会において何が〈必要〉か? - 『福祉に関する意識調査』の分析と考察 -」『季刊社会保障研究』第 39 巻第 4 号、2004.3.25.
- 橋本俊詔「わが国の低所得者支援策の問題点と制度改革」『季刊社会保障研究』第 39 巻第 4 号、2004.3.25.
- 八田達夫「特別企画/座談会 住宅金融システムの再構築に向けて」『住宅土地経済』(財)日本住宅総合センター、2003 年 1 月 1 日、No.47, 2003 Winter、2-16 頁/40 頁
- 八田達夫「「財務省説」に対する理論的裏づけは成功したか」『失われた 10 年の真因は何か - 「エコノミクス」シリーズ』東洋経済新報社、2003 年 6 月 12 日、133-137/271 頁
- 八田達夫「容積率緩和の便益」『住宅土地経済』(財)日本住宅総合センター、2003 年 10 月 1 日、No.50, 2003 Autumn、18-25 頁/40 頁
- 八田達夫「資産課税強化など課題」『与党税制改正一個人に重く企業に軽く』朝日新聞 11 面、2003 年 12 月 18 日
- 八田達夫「特別企画/座談会新たな住宅政策を考える」『住宅土地経済』(財)日本住宅総合センター、No.51, 2004 Winter、2004 年 1 月、2-16 頁・/44 頁

Hatta, Tatsuo "Why not Set Tariffs Uniformly Rather than Optimally" in Seiichi Katayama and Kaz Miyagiwa(eds.), New Developments in International Trade: Theoretical and Empirical investigations, Kobe Economic & Business Research Series No. 16, Kishimoto Printing, 187-206,359

八田達夫「日本再生の全体ビジョンー絡まった政策課題を解きほぐす」『公研』公益産業研究調査会、2004年2月8日、22-34頁/114頁

八田達夫「都市再生はなぜ必要かー都市機能をいかす改革のあり方」『21世紀フォーラム』財団法人政策科学研究所、2004年1月、No.91, 60-67頁/76頁

埋橋孝文・所道彦・田宮遊子「補論 生活保護制度見直しの論点と視点」、『季刊・社会保障研究』第39巻4号, 2004.3.25.

菊池馨実「21世紀の社会保障のあり方——「自由」基底的社会保障観はわが国にふさわしくないか」『クォーターリー生活福祉研究』12巻4号(2004年) 4-16頁

菊池馨実「公的扶助の法的基盤と改革のあり方——「自由」基底的社会保障法理論の視点から」『季刊社会保障研究』第39巻4号, 2004.3.25.

阿部彩「補論「最低限の生活水準」に関する社会的評価」『季刊社会保障研究』第39巻第4号、2004.3.25.

Abe, Aya "Low Income People in Social Security Systems in Japan," *The Japanese Journal of Social Security Policy*, Vol.2, No.2, December 2003, pp.59-70.

## その他

後藤玲子 立命館大学大学院先端総合学術研究科開設記念国際シンポジウム「21世紀の公共性に向けて——セン理論の理論的・実践的展開」"Understanding Sen's Idea of a Coherent Goals-Rights System in the Light of Political Liberalism," 2003.6.2.

Gotoh, Reiko "Well-Being Freedom and The Possibility of Public-Provision Unit in Global Context," 3<sup>rd</sup> Conference on the Capability Approach: From Sustainable Development to Sustainable Freedom 7-9 September 2003-University of Pavia, Italy (セン理論に関する国際学会).

Gotoh, Reiko (Session9 Discussant), The 2<sup>nd</sup> International Conference Japan Economic Policy Association, Nagoya University, 2003, 11.29-30.

Gotoh, Reiko "Towards International Equity a la Rawls and Sen: Ideal Social Contract based on Open Impartiality," Symposium on International Generational Equity, 2004, 2.28-29 at Graduate School of International Corporate Strategy, Hitotsubashi University.

Abe, Aya 「『Socially Perceived Necessities』と公的扶助理論の課題」 社会政策学会第106大会 一橋大学 (2003.5.17)

## IV. 資料

## 1. 平成 15 年度 活動報告

「公的扶助システムのあり方に関する実証的・理論的研究」  
平成15年度 活動報告

1. 研究報告会

1) 平成15年5月28日

- ①「ドイツにおける要扶助失業者への生活保障と就労援助の交錯」布川日佐史（静岡大学）
- ②『不正受給』の社会学－生活保障をめぐるモラル・パニック」菊地英明

2) 平成15年6月26日

「韓国の国民基礎生活保障制度に関する検討」卞在寛（韓国保健社会研究院）

3) 平成15年7月17日

- ①「日本の生活保護制度改革に向けて」（座談会形式） 埋橋孝文・菊池馨実・後藤玲子・勝又幸子・阿部彩・菊地英明
- ②「韓国型『福祉国家』の始動」金早雪（信州大学）

4) 平成15年8月6日

「日本の生活保護制度改革に向けて」（座談会形式） 橘木俊詔・八田達夫・埋橋孝文・鈴木亘（大阪大学）・後藤玲子・勝又幸子・阿部彩・菊地英明

5) 平成15年8月21日

「社会生活調査・調査票の設計」後藤玲子・勝又幸子・阿部彩・菊地英明

6) 平成15年8月28日

「障害者家族を生きる」土屋葉（武蔵野大学）

7) 平成15年9月25日

「社会生活調査・調査票の設計」後藤玲子・勝又幸子・阿部彩・菊地英明

8) 平成15年10月2日

- ①「社会生活に関する調査検討委員会報告書について」中川清（慶應義塾大学）
- ②「地域通貨の実践：アメリカ・ニューヨーク州イサカの地域通貨「イサカ・アワー」の事例」吉田登（和歌山大学）

9) 平成 15 年 10 月 20 日

「公的扶助と就労インセンティブ」(座談会形式) 岩田正美(日本女子大学)・八田達夫・  
後藤玲子

10) 平成 15 年 10 月 29 日

「社会生活調査・調査票の設計」後藤玲子・勝又幸子・阿部彩・菊地英明

11) 平成 15 年 11 月 21 日

「ワークフェアとベーシック・インカム」(座談会形式) 武川正吾(東京大学)・宮本太郎  
(北海道大学)・小沢修司(京都府立大学)

12) 平成 15 年 11 月 22 日

「ワークフェア概念の体系化と比較」宮本太郎

## 2. ヒアリング

1) 平成 15 年 7 月 23 日

H 市ケースワーカーへのヒアリング

2) 平成 15 年 7 月 28・29 日

G 市ケースワーカーへのヒアリング、及び資料収集



## 2. 研究会配布資料 他

はじめに

(1) 「活性化 (Aktivierende Arbeitsmarktpolitik)」をキーワードにした戦後最大規模の制度改革の動向を、「失業扶助と社会扶助の統合」に焦点をあて、紹介する。

— 「ハルツ委員会報告」1、「アジェンダ 2010」、SPD 臨時党大会 (6/1) —

① 失業者に対する生活保障金給付の改革

労働事務所 = 社会法典Ⅲ・失業保険 (Alg)・失業扶助 (Alf) の所得補償給付と、  
社会事務所 = 社会扶助法・生活扶助 (HfL) 給付との、3 本立て。

cf. 基礎所得 (Grundsicherung)、労働市場年金

⇒ 失業手当 I (連邦雇用庁)・失業手当 II (失業扶助と社会扶助の統合) / 社会手当へ再編する。

② 就労支援サービスの改革

労働事務所 = 社会法典Ⅲ・職業訓練・雇用創出措置 (ABM)・JobAKTIV 法と、  
社会事務所 = 社会扶助法・就労扶助 (Hilfe zur Arbeit) との、2 系列。

⇒ 「ひとつの手からの援助」、アセスメント、ケースマネジメントを拡充する。

③ これによって、連邦、自治体、連邦雇用庁の三者の間で負担を押し付けあうのではなく、

失業者の生活を保障し、「就労インセンティブ、就労能力を高める」仕組みがどのように創られるか？

失業保険・失業扶助： 給付代替率を削減、制約を強化 → 社会扶助 (自治体) へ負担転嫁

自治体： 就労扶助 (HZA) で 1 年就労 → 失業保険・失業扶助へ負担を押し返す

⇒ 実施機関、財源 (失業保険、付加価値税、営業税、地方付加価値税)、財政調整。

(2) 研究の到達点と課題

1) 要扶助状態にある (= 社会扶助を受給している) 失業者を対象に、「公的扶助と雇用政策の交結」を検討し、「ビスマルク社会保険的社会保障」における社会扶助の意義を明らかにした。

・ 社会扶助受給者 270 万人中、就労可能者 109 万人、登録失業者 68 万人 (2001 年末)。

< 政策効果 >

① 貧困・社会的排除との戦い：

失業時生活保障のシステムのカバー率が高く、満給の場合のギャップ率は低い。  
要扶助水準以下の失業者世帯、貧困水準以下の失業者世帯を大きく減らしている。

② 活性化効果：短期受給者が多数で、就労・自立へのモチベーションは高く、「一時的な困難」に対処するため、積極的に制度を活用しよう」という意識が広がっている。

ブレームン調査： S. Leibfried u.a., 1995.

グリースバーゲン調査： J. Brennecke C. Reis u.a., 2001

cf. 失業保険給付が失業を短期化させるとはいえない (G. Schmid, 1991)

1 2002 年 8 月に「ハルツ委員会」は 13 の改革モジュールを提議した。ジョブセンターの創設 (労働事務所と社会事務所の連携・統合)、早期の職業紹介、人材派遣事業の展開 (PSA)、「自発性と義務の関係の転換」、紹介 (拒否) 要件の変更、解雇規制の緩和、自営業起業支援の拡充 (IchAG) など。

2 「隠された貧困」： リップハーン及びカイザー・フリックは 60% 台と推計。ただし、ギャップ率は低い。エンゲルス (ISG) は「低所得パネル」を用い、貧困率を考慮して、20% 台としている (Engels, 2002)。

③ 正規雇用維持効果・ワーキングプア抑制効果

2) 失業扶助の役割と位置づけ

要扶助失業者へ、社会扶助の前段として、連邦財源で所得補償給付をしてきた二つの制度があることのメリット。二重性はシステム全体として不備なのか？

3) 雇用創出 (単なる低賃金雇用の創出ではない、「移行労働市場」の具体化)<sup>3</sup>

G. Schmid, 2002: Wege in eine neue Vollbeschäftigung, Campus.

① 「基礎所得」による「稼働労働と所得の分離」、男女均等のパートタイム就労ではなく、

② 「低賃金就労への補助」による「労働と社会保障の結合の強化」(ワーキングプア) でも

ない。

< 参考 >

すでに改正・実施された「労働市場政策現代化」

(1) 2003 年 1 月 1 日より「労働市場における現代的サービス法」施行

・ジョブセンターの創設

・パーソナルサービスエージェンシー (PSA) の設立

・自営業起業援助 (Ich-AG)

・失業者の早期職業紹介、職業再訓練市場の拡充、個人世帯の潜在的雇労需要の活用

(2) 4 月 1 日より、「ミニジョブ」(「僅少 geringfügig 労働」) の基準額変更

・ 社会保険加入義務が生じない就労の要件を、「賃金が月 325 ユーロ未満かつ週 15 時間未満」

から、「月 400 ユーロ未満」に変更した。

・ ミニジョブ = 雇い主のみに賃金の 25% を課す (年金 12%、医療保険 11%、税 2%)。

ただし、雇い主が個人家庭の場合は、12%。

・ 月 800 ユーロまでは段階的料率 (ミニジョブ)。

・ これにより個人世帯での就労の拡充と、簡労働の「合法化」を図る。

(3) 2003 年 1 月 1 日より失業扶助運用基準 (Alf-VO) の変更

・ パートナーの収入認定が強化され、世帯の可処分所得が減少した (社会扶助水準へ接近)。

・ 資産の所有上限額を引き下げた。

(4) 2002 年 11 月 1 日より、「Kapital für Arbeit」プログラム実施

・ 失業者新規雇入れ企業への援助

・ 若年職業訓練生受け入れ企業への援助

3 ギュンター・シュミット (布川訳) 「労働の未来—工業社会から情報社会へ—」『季刊労働法』194 号、P.17-36  
2000 年 10 月

### 1 「失業扶助と社会扶助の統合」の動向

#### 1. パイロットプロジェクトの進展

##### (1) 雇用政策の地域化・自治体化 (Komunalisierung)

###### ① 就労扶助の展開

- ・ノルトラインヴェストファレン州「ソーシャルエンジェン」プロジェクト
  - ・ヘッセ州 (R.ゴッホ首相 CDU) 「社会扶助改革法 (OFFENSIV-Geacetz)」(2002年1月)
- 自治体としては、職業訓練等労働行政の持つ多様な諸施策との連携が必要

###### ② 地域分権的雇用政策、JobAKTIV 法 (2002年) - 労働行政の効率化 -

→労働行政としては、就労援助ケースワークの拡充が必要

##### (2) モーザルトプロジェクト (2001年から、全国30ヶ所<sup>4</sup>で、労働事務所と社会事務所の協同)

###### ① ジョブセンター、「一つの手」からの援助、ケースマネジメント

###### ② 研究機関による中間評価 (2003年2月)<sup>4</sup>

<事例> ジョブセンター・ケルン>

ケルン市では、社会事務所と労働事務所が共同で「ジョブセンター」を設立した。125人の職員のうち80人が社会事務所からの職員で、20人が労働事務所からの職員である (2002年時点)。社会扶助職員は、ジョブセンターを訪れる。そこでは、まずケースマネジャーが面接し、潜在能力を分析する。就労可能な人には、紹介担当が就職の希望を行う。就労困難な問題を抱えている人、例えば、3分の1ほどのケースは、年収以上の負債を抱えているが、そうした人への負債相談、依存症の相談、住居相談、ひとり親のための児童相談もジョブセンターで行なう。ケース会議を開き関連分野の担当者が総合的に、ケースに必要な援助を検討する。当事者から見ればジョブセンターが所で(1つの手から)全ての援助を受けられることになった。ジョブセンターは、至ケースに対して援助計画をたて、当事者と協定を結ぶ。労働行政機関の持つ援助措置 (資金補助金、ABM、短期の職業トレーニング) と社会扶助法の就労扶助の中から、総合的な援助が「一つの手から」提供されている。

###### → ジョブポルゼ・ユングスケルン (「ジョブ取引所」若いケルン)、公的機関)

ケルンでは24歳以下の若年者へ社会扶助を給付するのではなく、ここが、職業訓練先や、仕事 (Job, アルバイト) 的なもの、就労扶助での就労先を紹介する。就労の方向性や可能性はあまりしない若年者は「跳躍台」(「Sprungbrett」) 措置の対象とする。「跳躍台」措置で、若年者は執行期間 (2週間) を経て、社会保険加入義務のある実習生 (Praktikum) として就労する (6ヵ月)、実習期間中はソーシャルワーカーによる世話 (Betreuung) をうけることが義務付けられている。

→ ジョブポルゼ (NPO) による職業紹介所、市内25ヶ所、非集権的 Dezentralisierte 連携)  
職業紹介の成功確率 (ケルン市から1人当たり、2,500ユーロ)。ジョブセンターが、直接、要扶助者に職業紹介している割合は低い。実は、多くの対象者はジョブポルゼに送られ、ジョブポルゼが求人先を紹介し、就職させている。地域に根ざした求人開拓をし、「ハンディキャップをなくして、仕事に就ける」ように援助している。

##### 2 自治体財政改革委員会「失業扶助と社会扶助の統合」ワーキンググループ報告 (2003年4月)

・合意点: 「調和ではなく、統合」

・意見の相違: 実施機関、財源

cf. 税制負担のシュミュレーション

<sup>4</sup> Infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH, „Zwischenbericht der wissenschaftlichen Begleitforschung“, Februar 2003

<sup>5</sup> 2002年5月に設立された、連邦、州、都市会議、労働、福祉団体などの代表からなる、Bericht der Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen, 17. April 2003

### 3 社会民主党「アジェンダ 2010」(Agenda 2010) (2003年4月)

#### 第1パケット: 労働法 (解雇規制)、失業保険給付 (給付日数短縮) など

#### 第2パケット: 連邦雇用庁の改革、社会扶助(生活扶助)と失業扶助の統合

##### (1) 失業保険給付 (Arbeitslosengeld) 改革

目的: 高齢化と一部生じている専門労働者不足に鑑み、労働者が就労生活に留まるようにする。

資金コストを削減し、就労を相やす

対策: 失業保険の給付期間を原則12ヶ月までとし、55歳以上は最長18ヶ月とする。

解説: 「1980年代に当時のCDU/CSU・FDP政権は、58歳以上、被保険期間が64ヶ月以上の人への最長給付期間を12ヶ月から32ヶ月へと延長した。目的は、連邦が長期失業者へ給付する失業扶助負担を減らし、それによって、公的年金への補助金財源を確保するためのであった。」

##### (2) 失業扶助と社会扶助の統合 (Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zusammenführen)

目的: 長期失業者に直面している人に、二つの給付を、二つの役所が実施している非効率をなくす、新しい給付制度を創出し、

・早期の、その人にあった職業紹介を可能にする。

・相談、紹介、就労支援を統一して実施する。

・統合給付が移転給付に先行 (支援と要請)。特に25歳以下の若年者が重点。

・需要充足原則 - 需要調査にもとづく給付の要件と水準は、社会扶助にあわせる<sup>6</sup>。

・負担の押し付け合い、負担の転嫁をなくす

対策: 新制度から受給できるのは、就労可能な要扶助者。

・「一つの手」からの援助 (ジョブセンター、ケースマネジャー)

・給付内容は、生活扶助、公的保険料 (健康・介護・年金)、統合給付

・所得控除、紹介可能性、十分な参入努力<sup>7</sup>、制裁 (給付削減、若年者は給付廃止)<sup>8</sup>

実施機関: 連邦雇用庁が担う。

ジョブセンターにおいて、社会事務所と協同する (NPOとの契約に基づく協同も可)。

財源: 基本的には連邦が負担する。

ただし、連邦、州、都市、グマインデの間の財政負担の分担が重要である。

##### (3) まとめ、特徴づけ

・失業保険と社会扶助との間にあった制度が、全く違ったものになる。すなわち、失業者に対する「所得代替原則」・「前職資金保護 (Entgeltsschutz)」・「生活水準補償原則」にもとづく給付を削減 (失業保険)、廃止 (失業扶助)。

→ 世帯単位の最低生活費給付へ統一。

<sup>6</sup> 要扶助性の認定は世帯単位だが、失業扶助ではパートナーの収入はほぼ控除されてきた。資産の認定も異なる。  
<sup>7</sup> 社会法典目によれば、紹介可能なのは、賃金が、失業後3ヶ月間は前職の80%、6ヶ月までは70%、7ヶ月目以降は失業保険・失業扶助の給付額までの就労先が紹介可能、また、通勤時間が往復2.5時間以内である (ただし単身者は失業4ヶ月目から通勤時間の条件はなくなる)。

<sup>8</sup> 社会扶助法は、全ての仕事を紹介可能だとしている。

<sup>9</sup> 失業者当IIにおいては、社会扶助法と同じ規定になる。

<sup>9</sup> 要扶助者が、参入控除を忌避した場合は、まず高所得の10%を削減、紹介を忌避するか、就労能力が足りない場合は、まず基礎額の30%を削減する。15~25歳の場合は、給付請求権がなくなる。

II ドイツにおける政策展開をどう評価するか - 論争の具体的ポイント-

1. 給付対象者と給付額の変化  
 (1) 要扶助認定基準の統一 (所得控除、資産の認定基準を社会扶助に統一する)  
 対象者の削減: 失業扶助受給者約 180 万人中 (2002 年 12 月)、  
 給付期間満了後、70 万人は失業手当 II の対象とならない (J.Steffen の推計)。

(2) 長期失業者 (失業保険給付期間満了後) の生活保護給付水準の切り下げ  
 世帯として大幅な収入減 - 収入認定 (パートナー、本人) による影響

平均所得世帯(男性 2,436 ユーロ、女性 1,624 ユーロ)で夫が失業した場合

	就労時	失業保険	失業扶助	失業手当 II
実質賃金	2,544	794	794	1,284
給付	0	1,039	869	0
世帯実質所得	2,544	1,833	1,663	1,284

社会扶助(生活扶助)支給額=2人世帯 926 ユーロ

2 制裁の強化・位置づけの変化  
 ①社会扶助法における就労忌避への制裁(社会扶助法第 26 条)は、あくまで教育的な位置づけである。段階的な給付削減、「世話義務の継続」

②一方で、「支援と要請」原則が強調され、協力義務を満たさないと評価されると、受給権そのものが認められないという運用が拡大している。

③ただしそれは活性化に逆行するとの批判も強い。  
 ・低賃金不安定雇用への就労促進は、長期的に見れば非効率である。  
 ・就労圧力を高め、忌避者が増大するならば、受給者数は減るが、問題を見えなくするだけであり、「社会的排除」を行政自らが拡大することになる。

3 就労援助サービスクラスの拡大  
 ①就労援助の経験にもとづく、就労援助サービスクラスの拡充 (NRW 州)  
 「その人に合った支援 (就労先、職業訓練先の具体的提供) なしに、要請はできない。」  
 ②ケースマネージメントの質: ケアマネジャーの職務と専門性に対する不安・疑問の声 (H・シュビンドラー教授)、DV (ドイツ公私扶助連盟) による教育プログラム

4 「雇用政策の地域化・自治体化」・就労援助積極政策の内容の変化  
 ケースマネージャーの増加と、積極的援助策 (ABM, H z A) の削減が同時進行する?

おわりに  
 ・社会扶助の性格の変化: 社会扶助 (社会手当) は、「就労不能な人」だけを対象とすることになる。  
 ・社会扶助の位置づけの変化:  
 新制度が、最低生活費を給付しなくなった時、社会扶助 (社会手当) が補完するか?

・新たな狭間に陥る失業者 (失業保険給付期間が満了しても失業手当 II の受給資格がない失業者、もちろん社会手当の対象とはならない)への生活保護・就労促進制度がどのように構築されるか?

参考文献

＜社会扶助受給者の動態および捕捉率＞

S. Leibfried u.a.: 1995: Zeit der Armut, Frankfurt/Main

J. Brennecke C. Reis u.a.: 2001: Macht Sozialhilfe abhängig? Eine Analyse zur Dauer des Sozialhilfebezuges in Wiesbaden. Landeshauptstadt Wiesbaden. Beiträge zur Sozialplanung, Nr. 21. Wiesbaden.

D. Engels u.a.: 2002. Vorstudie zur Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen. (ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH, Köln)

現在、連邦政府の捕捉率調査プロジェクト (R. Hauser 教授・フランクフルト大学) が進行中。

＜その他＞

布川日佐史編著『雇用政策と公的扶助の交錯』御茶の水書房、全 335 頁、2002 年 2 月。

布川日佐史「ドイツにおける労働市場政策改革の現段階」『経済研究』静岡大学、第 7 巻 3-4 号、P.273-287、2003 年 3 月。

布川日佐史・庄谷裕子「ドイツにおける社会的排除への対策」『海外社会安全保障研究』(国立社会保障・人口問題研究所) 第 141 号、P.38-55、2002 年 12 月。

布川日佐史「雇用失業対策から社会保障の架け橋は?」『Shelterless』(野宿者・人権資料センター)、第 14 号、P.73-82、2002 年 10 月。

布川日佐史「ドイツにおける就労支援と『活性化』に向けた新たな試み」『総合社会福祉研究』(総合社会福祉研究所)、第 21 号、P.120-126、2002 年 9 月。

布川日佐史「自治体雇用政策の展開 (上・下)」季刊『自治と分権』、(上) 7 号、P.54-62、2002 年 4 月、(下) 8 号、P.92-102、2002 年 7 月。

布川日佐史「ドイツにおける就労扶助 (Hilfe zur Arbeit) の展開」、野宿者・人権センター『Shelterless』第 9 号、P.52-57、2001 年 3 月。

布川日佐史「雇用保障政策と生活保障政策の交錯」日本社会保障法学会編『社会保障法 第 15 号』、法律文化社、P.206-217、2000 年 5 月。

布川日佐史「失業時生活保護システムと就労援助政策の改善課題—ドイツとの比較をもとに—」『総合社会福祉研究』16 号、P.1-12、2000 年 3 月。

布川日佐史「ドイツ社会扶助法『就労扶助』による自治体福祉財政削減効果」『経済研究』(静岡大学) 第 1 巻第 3-4 号、P.195-211、1997 年